联合国 S/2004/932



安全理事会

Distr.: General
30 November 2004
Chinese
Original: English

2004年11月17日秘书长给安全理事会主席的信

就如我2004年7月30日就联合国科索沃临时行政当局特派团给安全理事会的报告（S/2004/613）表明的，在3月的事件后，我请凯·艾德大使（挪威）根据安全理事会第1244(1999)号决议对科索沃所有行动者的政策与做法进行一次全面审查，并提出建议作为进一步思考前进方式的基础。凯·艾德大使已经向我提出了他的报告，我已于我2004年8月6日的信中将该报告传达给你（见附件一）。

我在信中指出，我那时正在对该报告中提出的各项建议进行思考，并且我将在经过恰当磋商后于适当时向安理会提出我的建议。经过磋商后，现在我愿意随函向你提出我关于科索沃前进方式的建议（见附件二）。

请提请安全理事会成员注意到本信及其附件为荷。

科菲·安南（签名）

04-63221 (C) 151204 151204

附件一

2004 年 8 月 6 日秘书长给安全理事会主席的信

就如我 2004 年 7 月 30 日就联合国科索沃临时行政当局特派团给安全理事会的报告（S/2004/613）表明的，在 3 月的事件后，我请凯·艾德大使（挪威）根据安全理事会第 1244(1999)号决议对科索沃所有行动者的政策与做法进行一次全面审查，并提出建议作为进一步思考前进方式的基础。凯·艾德大使已经向我提出了他的报告，兹随函附上该报告（见附文）。

我正在对该报告中的各项建议进行思考。在经过恰当的磋商后，包括同我的新任特别代表索伦·杰森-彼德森磋商后，我会在适当时向安理会提出我的建议。

我愿藉此机会正式对艾德大使担任这项工作并编写出一份杰出的报告供我参考表示感谢。

请提请安全理事会成员注意到本信及其附件为荷。

科菲·安南（签名）

附文

关于科索沃局势的报告

摘要和建议

摘要

科索沃（塞尔维亚和黑山）最突出的情况是人们越来越感到不满和失望。从科索沃阿族多数人的角度看来，主要的原因并不是族裔性质的，而是他们正确认识到的严重缺乏经济机会和没有明确的政治前景。就象一名科索沃阿族学生说的，“你们给了我们自由，但没有给我们未来”。科索沃塞族人相信——也是正确的——他们是要把他们在科索沃的存在缩小成零星农村人口的运动的受害者。

国际社会完全没有料到会发生 3 月的暴力事件。它没有觉察到人民的情绪，不了解大多数人有多么的不满和少数人的处境多么不利。以联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)为首的国际社会给人的印象是处于一片混乱之中，既没有方向，也缺乏内部的一致性。科索沃特派团成了各方批评的主要目标，虽然它也是缺乏明确政治构想的受害者。

但是，在我们的访问期间，我们注意到了积极的发展趋势。这种新的声音是国际社会发出了明确信息的结果。科索沃阿族人现在似乎接受了以下看法，即对于制止 3 月发生的暴力事件他们做的“太少了，太迟了”。他们了解，这一暴力事件损害了他们在国际社会上享有的名誉和支持。现在，他们必须认真努力，再次向国际社会和塞族人保证，他们将采取行动，弥补暴力事件造成的损失，形成一个能发挥功能的地方政府，让塞族人在他们的人口比较集中的地区享有更多的权力，并建立机制使他们能保护和推进他们的特点。如果能付诸实施，这些承诺将能促使逃离的人返回，让塞族领导人重新进入政治进程。塞族人了解到，当看到对应的科索沃阿族人采取步骤，设法满足他们的要求时，他们不能也不应该继续停留在政治进程之外。塞族人因此似乎更加愿意参与共同的努力，虽然还没有作出参加选举和回到临时自治机构的决定。拒绝参与也会使他们失去国际社会现在对他们的支持。于 7 月 14 日签署的联合声明反映出了这些积极的趋势。在这些努力中，其他少数人的利益也绝不能被忽略。

我们现在面临的第一项考验是保持必要的强大压力，促使上述优先领域内的工作向前推进。如果没有取得足够的进展，弥补 3 月暴力事件造成的损失将会是很困难的——如果可能的话。国际社会将非常难重新取得它失去的主动和信誉。更重要的是，科索沃阿族领导人将很难恢复他们的形象，很难让科索沃塞族人逐渐回到政治进程里来和参加 10 月的选举。最后的期限确实是非常紧迫的。

第二项考验与过渡时期的管理有关——包括向科索沃各机构移交更多的职责和权力和制定一个更具有动力的标准的政策。移交的问题是科索沃阿族方面的一项关键要求。国际社会应该更加积极主动，转移可能的职权，让科索沃临时机构尽可能多地参与核心保留领域的工作，以期提高他们的自主感，同时向他们转移有关的经验。

然而，一项雄心勃勃的移交政策还应该具备两个其他的关键因素：当工作没有取得恰当的成绩时，新的秘书长特别代表应有准备推行强有力的政策，进行干预和制裁。此外，还应该执行一项雄心更大的、更有系统的能力建设政策。

目前的“先标准后地位”政策已经失去了可信性。在地位谈判之前先执行一套野心勃勃的高标准被认为是无法实现的。应该把执行标准当做是一个范围更广的政策的一部分，并且即使在将来完成了地位谈判之后它们应继续指导各项努力，使科索沃更接近欧洲的标准。这样将使所有各方都能把注意力集中在一组更直接的、反映出各项紧迫需求的优先事项上，同时把视野拉得更长。这样在将来开始进行地位谈判时将更有可能达到某些关键条件。这些优先事项必须是可以实现的，结果必须是看得见的，可以在实地带来具体结果，使多数人和少数人之间的气氛更加良好，使国际社会的信誉得到提高。一个以优先事项为根据和切合实际的标准的政策将有利于我们展开施加压力的努力，向所有各方发出一个更有说服力的信息，让他们知道我们预期他们做到什么。在预定于 2005 年年中举行的审查之前可以在秘书长特别代表的领导下，以及在联络小组的充分参与下展开的一系列关于标准的审查。

第三项考验关系到未来地位讨论的筹备工作。它们不能再拖多久了。展开筹备工作方面并没有任何理想的时刻——甚至没有一个良好的时刻。然而，虽然可以预期在科索沃的国际存在将会逐渐减少，但经济情况将会继续恶化，科索沃境内的失望和不满情绪将会增长。很快把未来地位问题提出来似乎——总的说来——是一个比较好的，或许也是不可避免的办法。

因此，联合国应该同关键的会员国开始对此进行自己的思考。本报告主体部分摘要说明了在思考未来地位问题时某些关键的考虑因素。

国际社会应加强它同贝尔格莱德的对话。贝尔格莱德当局觉得它没有被充分包括在内。这种印象应尽快予以纠正。贝尔格莱德当然将会是将来地位谈判的一个当事方。贝尔格莱德的支持和参与也将是这个进程每一个阶段取得成功的关键。

改组科索沃特派团是势在必行的，那样做是为了恢复特派团的活力，使它的各个部分更密切相关，以更有组织的方式把力量集中在关键的优先事项上。在此阶段上应特别注意突出的民族问题，反映出迫切的挑战。但是，在这个阶段进行全面整顿将会是反效果的，会导致更多的内部讨论和混乱，而目前所需要的是集

中力量来处理紧急的优先实质问题。首先应该做的是立即精简和调整科索沃特派团——其支柱结构维持不变，然后为重大的改组做好准备，改组应该在明年进行，应在 2005 年初为改组做好准备。随着将来地位问题的逼近，联合国应该准备逐渐减少它的存在，同时逐渐增加欧洲联盟的存在以及继续保持欧洲安全与合作组织（欧安组织）的存在。然后将取消支柱结构。应及早讨论如何将制定政策的责任作为重大改组的一部分移交给欧洲联盟或欧安组织的问题。

国际社会在若干阶段上都将面临重要的挑战：3 月暴力事件后立即迫切需要采取的行动；修订“先标准后地位”政策和移交更多的权力的中期挑战；为将来地位谈判作好准备的关键阶段；最后是支持这项谈判的结果。显然，面对这些挑战——其中许多需要同时加以处理——需要制定一个综合全面的战略计划。它必须以所有有关的主要国际组织和会员国的承诺为基础。如果没有整个国际社会的强大支持，科索沃特派团将无法调动和享有履行其职责所需的力量和信誉。

因此迫切需要作出更加协调一致的努力，确保国际社会能重新取得主动，并将其保持到 2005 年。必须拟定出一个协调一致的战略。欧洲联盟全面一贯的参与，不论是对政治还是经济领域的参与，都将是极端重要的。必须拟定出一套经济和政治的鼓励办法和抑制办法。欧安组织和欧洲委员会在更强有力的能力建设工作中应发挥更加突出的作用。此外，北大西洋公约组织（北约）应确保在今后同未来地位进程有关的、最敏感的时期里维持充分的存在。

此外，如果得不到安全理事会和联络小组一贯而强大的支持，科索沃特派团将无法以高效率的方式展开工作。国际社会不能以零星散乱、彼此不协调、互相竞争的方式来处理这一事项。因为牵涉到的利害关系太大了、挑战太严峻了。

建议

因此报告的主要建议如下：

- 必须为从现在到 2005 年年底这段时期拟定一个全面的综合战略，并就此与有关的伙伴磋商。本报告载有这一战略应包括的各项要素。应在初秋的时候同安全理事会、其他组织和关键会员国展开讨论，以确保它们承诺提供执行该战略所需的资源和支助。
- 必须保持压力，以期加强现有的积极发展趋势和确保以令人信服的方式迎接眼前的各项挑战。这包括在安保、重建、起诉应对 3 月事件负责的人和改革地方政府等方面取得明显进展。还需要再次向塞族人作出保证，以便能使逃离的人返回他们的家园、他们的领导人回到政治进程里来。
- 必须立即在综合战略的全面框架内以一个有动力的、以优先事项为根据的标准的政策来取代“先标准后地位”的政策，以便利有序地进行未来

地位讨论以及展开各项区域和欧洲的综合努力。应在 2005 年年中审查之前安排进行三项过渡标准审查。

- 应立即推出一项雄心勃勃的政策，进一步移交职权，让临时自治机构有更大的自主感和责任感以及问责感。这应该包括设立新的能源部、司法部和民族事务、自治和返回部。

- 应拟定并执行一个程序，逐步把科索沃警察部队的作业控制权移交给临时自治机构而同时仍由科索沃特派团保持全面执行警察职能的权力。应立即向科索沃警察部队各单位提供适当训练和设备，以便迎接与内部动乱有关的各项挑战。应探讨如何将其余的联合国警察责任移交给欧盟或欧安组织。

- 秘书长特别代表应做好立即采取更大的制裁和干预行动的准备。应拟定一份可以采取的措施的清单。

- 迫切需要有一个更加和谐、更有雄心的能力建设政策，应该在欧安组织的领导下拟定出该政策并予以执行。

- 今年夏天，应精简和调整科索沃特派团，以便提供新的动力，并就关键挑战作出力量更集中的努力。应该在 2005 年对整个国际存在进行全面改组，应随着索沃特派团完成其任务并将责任移交给其他当局和组织，逐渐缩小该特派团。

- 欧盟应迫切地拟定出一项经济发展战略，并应把科索沃境内的各种存在加以合并，并加强其全面承诺。

- 北约应维持必要的科索沃部队的存在，确保一个安全和有保障的环境，以期保证在展开未来地位进程期间有充分的兵力。

- 更广大的国际社会应以更协调和一致的方式进行参与。

- 应立即与贝尔格莱德展开更密集和全面的对话。

- 应为科索沃建立一个由主要国家和机构参与的高级别国际协商机制。

- 从今年秋季开始联合国应就未来地位问题认真展开探讨性的讨论。

一. 导言

1. 你在 2004 年 4 月 30 日提出关于联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）的报告（S/2004/348）之后，请我根据附件所载工作范围进行一次政治评估。为了编写本报告，你任命的小组首先在科索沃和贝尔格莱德（塞尔维亚和黑山）、维也纳、布鲁塞尔以及纽约举行了一轮全面讨论各种问题的会议。在我们的工作行将结束时，我再度前往贝尔格莱德和普里什蒂纳，同主要的政治领袖举行另一轮讨论。我们在一起会晤了来自很多方面的对话者，其中包括国际组织和机构的代表、政府一级和市镇一级的政治领袖、宗教领袖以及民间社会和学生组织的代表。下文所载意见和建议代表了我在深思熟虑之后对我们的处境作出的判断，以及我们应如何根据安全理事会第 1244（1999）号决议开展下一步工作。

二. 政治环境

2. 科索沃当今的局势的特点是日趋严重不满和挫折感。所有社会集团以不同的方式都感染了这种心态，无论是科索沃阿族、塞族还是其他少数民族概无例外。人们认为，我们当前的政策因循守旧，无法应对科索沃面临的实际问题。皮毛上的调整只会使挫折感更为严重，增加发生更多暴力行为的危险，进一步破坏科索沃的声誉，并削弱国际社会。新的秘书长特别代表的到任将提供一个短暂的机会来重新掌握主动。他必须带来一项崭新、一致和有力的战略，其中的短期措施应更加明确地与一项较长期的展望保持一致。必须利用新特别代表到任的机会，以共同的设想和一致的目的为基础，争取更广泛的国际社会的强有力支持。此外，这项战略必须包括在国际社会、科索沃阿族多数族裔领导人和塞族领导人之间达成一项新的“契约”。在决定科索沃今后的地位时必须从长计议。新的战略虽然不应事先确定未来的地位，但它必须以应该尽快解决未来地位问题这一认识为依据。

科索沃阿族人

3. 科索沃阿族多数族裔的领导人认为，我们当前奉行的是保持现状的政策，只会使困难的经济和社会状况进一步恶化。多数族裔的成员也广泛同意这一观点，他们正在因为高达 60％至 70％的失业率以及国际捐助和侨汇收入的减少而苦苦挣扎。阿族人认为，当前的政策是为了在悬而未决的科索沃未来地位问题上拖延时间，使他们得不到为克服政治和经济挑战所必需的政治路线图和政治未来。他们认为，虽然国际社会在其他冲突后局势中曾经强调，必须调动地方上的当家作主精神，但在科索沃发生的情况却与此背道而驰。科索沃特派团几乎不可避免地成为众矢之的，被批评为缺乏管理科索沃的能力，并缺乏推动科索沃确定未来地位的意愿或授权。科索沃阿族人和塞族人于 7 月 14 日签署了关于重建和人员返回以及其他问题的联合宣言，美国和欧洲联盟的代表出席了签署仪式，但科索沃特派团却不在场，这证实了特派团信誉的下降。

4. 尽管如此，大多数科索沃阿族政治领袖很可能知道，3 月暴力事件损害了科索沃在国际社会中享有的信誉和支持，有可能对阿族的政治愿望产生不利影响。他们意识到，必须认真努力来避免发生新的暴力事件，而且他们应该向塞族人作出保证并帮助后者返回家园。今年 4 月，科索沃阿族政治领袖们虽然在口头上承认，3 月事件损害了科索沃的形象，但不愿承认自己有责任防止暴力。现在，他们比较愿意承认，自己针对 3 月暴力事件采取的措施太少和太迟。在与科索沃阿族领导人举行的会议上，这些领导人都强调，他们承诺发出使塞族人和国际社会感到放心的讯息，并按照这个讯息向前迈进。现在，他们为了使国际社会和塞族人感到放心，必须弥合暴力造成的破坏，并建立实际发挥作用的地方政府。第 3 段提到的联合宣言证实了这一真正承诺的印象。然而，科索沃阿族人还强调，必须进一步向临时自治机构移交职责。他们警告说，如果不进行这样的移交并推动关于未来地位的讨论，现有的挫折感将加深。

5. 3 月发生的事件清楚地表明，极端分子准备点燃族裔之间的紧张局势，寻求进一步减少科索沃境内的塞族人口。人们感到，贝尔格莱德和科索沃的塞族领袖正在阻挠确定未来地位的进程，从而助长了对这些极端分子的支持。然而，反塞族情绪看来并不是人们广泛的共同态度。例如，在我们会晤科索沃阿族学生时，他们几乎没有提到族裔之间的关系。他们所担心的中心问题是暗淡的就业前景。其中一个学生把大家关注的主要问题概括为一句话：“你们给了我们自由，却没有给我们一个未来”。

科索沃塞族人和贝尔格莱德

6. 科索沃塞族人和贝尔格莱德对 3 月事件作出的评估是，这次事件是一个过程达到的极点，这个过程是要把塞族人赶出科索沃除北部之外的其他地区，特别是赶出所有主要城镇，从而使塞族人仅限于生活在零星的村庄。尽管国际社会派驻了很多军事和文职人员，但塞族人和其他少数民族强烈地感到被国际社会抛弃，得不到保护。他们的信心已经破灭。

7. 自从发生这些事件以来，科索沃塞族人即不再参加临时自治机构的工作，并提出了与重建和返回家园、起诉罪犯、安全以及实行地方政府改革有关的要求，以此作为重新参加临时自治机构的条件。除非认真对待这些要求，否则塞族人返回临时自治机构和参加即将举行的大选的前景将成为疑问。然而，塞族政治领袖们懂得，国际社会正在更加注意地听取他们的关注。他们意识到，他们留在政治进程之外将会危及他们现在从国际社会得到的关心和支持，在国际社会认为他们的科索沃阿族对应方正采取步骤来迎合他们的需要时尤其如此。过去几个星期在科索沃阿族和塞族的参与下举行了若干次会议。会上的语气较为和缓，塞族人看来更加愿意参加共同的努力。同样，上面提到的联合宣言是一个建设性步骤。

8. 贝尔格莱德针对族裔之间的暴力事件作出的温和反应受到了国际社会欢迎。塞尔维亚的总统选举现已结束，议会选举可能在明年年初举行。同样，贝尔格莱

德的政治领袖们也将寻求平衡，兼顾国际社会的呼吁和关于即将到来的选举的关注。他们非常理解参加有关科索沃的进程的重要性。然而，他们也需要向本国人民显示，国际社会和科索沃阿族政治领袖们会对他们提出的要求作出响应。如果不集中努力来争取贝尔格莱德参加建设性的对话，塞族便不大可能参加科索沃的选举和体制。贝尔格莱德的强烈印象是，不存在这样的对话，从而对科索沃特派团的形象更加不利。必须加紧同贝尔格莱德的对话，以保证得到支持，从而能够在一些问题上取得进展。此外，贝尔格莱德将是关于未来地位谈判的一方，应该尽快使其参加对话和建立信任的进程。

9. 定于 10 月 23 日举行的议会选举将越来越在科索沃的政治生活中占主导地位。随着科索沃阿族人一方不断建立新的政党和政治运动，竞选活动将日益紧张。与此同时，如上所述，塞族人是否参与仍不确定。除了不断存在的对少数民族采取暴力行动的危险之外，还存在着在阿族人内部发生暴力事件的切实风险。

国际社会

10. 3 月发生的暴力事件使国际社会措手不及。国际社会作出的反应在军事和非军事两个方面都很迟缓和混乱。一些人把国际社会在 3 月暴力事件期间的措手不及和犹豫不决说成是“情报失败”的结果。我们之所以未能察觉极端分子的活动并对其采取措施，可能真的是由于缺乏情报。然而，真正的问题远远不止于此；国际社会未能了解多数族裔的心态、它的挫折感和不耐烦。国际社会也未能了解极端分子煽动人们支持族裔暴力的能量以及少数民族，特别是塞族人的脆弱性。

11. 除了少数的例外，国际社会的努力已变得因循守旧、关门内向、支离破碎、例行公事。因此，国际社会给人的影响是毫无章法，既没有方针，也没有内部的一致性。在平静恢复后，各种国际组织和行为者都发起了自己的“总结经验教训”活动，以改进自己的业绩。这些“总结经验教训”的活动证实，国际社会支离破碎，缺乏领导。这些活动显示出严重缺乏理智和统一的计划。国际社会留下的是一个庞大但是资源不足的事业，这个事业没有妥善的政治支持，而且更糟糕的是，找不到政治方向。然而，由于国际社会没有提供方针和全面的计划，从事实地工作的各个国际组织，特别是科索沃特派团，自己也成为了受害者。对于科索沃特派团而言，这是一个无法持续下去的局面。由于缺乏一项具有任何方向感的战略，特派团被用来“捂盖子”。这对无论任何地方的任何国际特派团来说都是一个困难的局面。在这样的情况下，安全理事会，特别是联络小组成员国，在 3 月事件发生之后重新对科索沃予以的注意非常宝贵。这种注意为支持特派团在一个没有实地文职领导，也没有明确政策的情况下开展努力提供了一个过渡办法。

12. 当今，科索沃阿族人认为，国际社会在科索沃已从开路先锋变成绊脚石。科索沃塞族人则认为，国际社会过去曾使很多人返回家园，现在却无法保证哪怕是很少人的返回。作为当前局势特点的趋势如果得不到纠正，将使我们大家置身于越来越无法控制的局面。驻科索沃部队（驻科部队）将继续减员并不可避免地被

削弱。科索沃特派团的警察也将在保持当前警力方面遇到严重问题。经济形势将继续下滑。但科索沃人民的挫折感和发生骚乱的可能性将会增加。

13. 新的秘书长特别代表的到来为联合国改进自己的表现和形象并重新掌握主动提供了一个机会。还必须抓住这个机会来加强整个国际社会为 2005 年制定和实施一项共同战略的能力。为此，欧洲联盟必须进行更为全面的政治和经济参与，欧安组织和欧洲委员会必须对大力开展的和持久的能力建设努力作出承诺，驻科部队则须明确表示，只要需要，该部队便将继续驻扎在科索沃并保持必要的兵力。当今，各主要的国际行为者没有一项明确和统一的战略。在其他冲突地区带来的压力下，科索沃已从政治议程中消失。一项新的战略肯定不会意味着暴力受到了奖励。它必须是一项重振国际社会的努力，必须通过显示我们理解人们的挫折感和脆弱性，并能够对其采取措施，来恢复科索沃人民的信心。

14. 本报告的结论是，实行的政策如果没有明确的政治远见，势必使那些仍未实现的愿望和抱负落空。政治稳定和经济繁荣取决于科索沃各种体制的良好运作。然而，良好运作的体制取决于当地人强烈的当家作主意识。如果主人翁不知道自己拥有什么，也不知道自己应该管理什么，当家作主的意识便无从谈起。人们常常强调，必须有一项可行的撤出战略。但是，成功不仅仅取决于制定战略的能力，而且还同样取决于整个国际社会保持一致坚持到底的意愿。需要进行重大的努力，把各个关键组成部分结合为一体。应该为此目的建立一个由各主要国家和机构参与的援助科索沃的高级别国际协商机制。

三. 一项综合战略：迎接目前的挑战，以便对过渡期间进行管理并为未来地位作准备

15. 新的战略应该：

- 满足当前与安全保卫和起诉以及重建、返回和权力下放有关的种种需要；
- 制订一项更有活力的标准政策，其中规定的优先目标应该是可以实现的，反映最紧迫的需要，包括与未来地位进程有关的需要；
- 同意进一步明显地向科索沃当局移交职责和权力；
- 显示出有决心为滥用权力和职责的行为对科索沃当局实行制裁。
- 制定一项全面的能力建设政策，以帮助提高科索沃人的治理能力。
- 改革科索沃境内国际存在的结构。
- 准备就未来地位问题举行讨论。

大多数这些内容都必须同时审议和实施，从而使任务更加艰巨。我们所需要的战略的每一个步骤都应符合战略所依据的远期设想。否则，我们将一事无成，只能加剧内部的挫折感和国际上的杂乱无章。这项战略应把我们的工作分为以下四个阶段：(a) 处理 3 月事件造成的需要立即处理的问题；(b) 在处理未来地位问题之前对过渡时期进行管理；(c) 准备解决未来地位问题并就此举行谈判；(d) 最后是，监督、监测和协助实施关于未来地位的政治解决办法。

当前的挑战：问题是恢复信誉

16. 在 3 月暴力事件之后，必须正视以下一些当前的挑战：国际社会已宣布决心改善安全状况，起诉暴力事件的负责人，并保证修复被破坏的财产。优先目标是使那些被迫逃离家园的人返回，并保证使塞族领导人重新参加政治进程。如果在这些方面失败，未来局势将受到严重影响。如果取得成功，将使国际社会得到新的支持，并会阻止今后再发生暴力事件。克服这些目前的挑战将成为一项新的综合战略的第一步，必将对我们是否能够满怀信心地开展以后各阶段的工作产生决定性影响。在这些领域已经出现了积极的发展。然而，这些发展可能在很大程度上是国际压力促成的。因此，我们必须一直保持这种压力。

安全

17. 在安全领域已经进行了很大努力。驻科部队发起了一个改进自身工作成绩的进程，同时推迟了对其部队进行改组的计划。在这方面，最重要的是驻科部队为提高其部队的灵活性和加强防暴能力所进行的努力。此外，驻科部队恢复了对宗教和文化场所的保护，并建立了流动观察小分队，以便同当地居民保持更为密切的接触。科索沃特派团警察和驻科部队之间已建立联络和协调关系，情报收集工作已得到改进。驻科部队和科索沃特派团警察，包括科索沃警察部队，还进行了联合演习。然而，需要进一步精简国际安全保卫努力。

18. 已建立一个安全咨询小组，如果有关各方都积极参与，该小组可以成为一个有用的机制。科索沃塞族人曾在该小组的头几次会议上缺席，现已参加了小组的工作。必须鼓励进一步加强这个机制。如上所述，科索沃阿族的主要领导人现已对塞族人和其他少数民族的安全作出更强有力的承诺。国际社会必须尽一切努力来使这一承诺得到保持。

19. 迫切需要训练和装备科索沃警察部队，以使其能够防止国内动乱。培训一支规模有限的科索沃警察部队特遣队的计划已经存在了几乎三年。还为此目的作出了提供设备的保证。然而，关于优先事项的意见分歧看来已使这些部队的建立和培训被推迟了。一支多族裔和训练有素的科索沃警察部队能够比国际警察更好地执行防暴任务和打击暴力行为。因此，必须立即注意培训这样的部队并向其提供装备的问题。

起诉责任人

20. 在 3 月暴力事件以后，科索沃特派团承诺将这次事件的责任人绳之以法。特派团是否有权限和能力制止将来发生暴力并鼓励难民返回家园，要看其是否有能力兑现承诺。发生暴力事件后，在很短的时间内就有 260 多人被逮捕。截至 7 月中旬，地方司法部门正在处理的案件有 260 多个，有 80 人被判定犯有轻罪。国际调查人员正在处理最重大的案件。有五份起诉书已经发布，其余仍在进行司法程序。然而科索沃塞族领导人声称，驻科部队和科索沃特派团知道主要煽动者和组织者的身份，但不准备追捕他们。他们认为，这表明了国际社会的软弱，没有能力制止有罪不罚的问题。

重建

21. 临时自治机构负责重建 3 月暴力事件所损坏的设施。由于政治和实际原因以及缺乏决心，起步缓慢，特别是在地方一级。财政资源虽然不足，但已对它进行了分配，组织问题已得到解决，重建工作的速度已经加快。尽管如此，仍很可能错过最后期限。宗教和文化场所的重建也仍未进行，必须找到足够的资金。未能及时完成重建可能会使得人员无法在 2004 年返回家园，对促使科索沃塞族重新参与的各项努力造成妨碍，并影响到他们参与选举。

22. 最近可以看到，科索沃阿族正在逐步转变对重建和人员返回问题的态度。科索沃阿族领导人与科索沃特派团和其他国际官员一道视察了科索沃的某些地区，并解释说需要帮助人员返回。尽管重建的责任由临时自治机构承担，但国际社会的信誉却与其是否有能力确保重建的进行有关。

权力下放

23. 三月份暴力事件表明，在塞族人口比较密集的地区，迫切需要在地方行政机构中给予塞族少数族裔更大权力。必须建立一个政治和体制框架，以保障他们在科索沃的持续存在。这一权力下放过程还与人员返回进程密切相关。科索沃阿族领导人看来是理解国际社会和塞族领导人对这项工作的重视的。他们现在欢迎权力下放，只要其目的不是在为领土分割打掩护。要判断科索沃阿族和科索沃塞族是否能坚持对这一进程的承诺，还为时过早。然而应该欢迎并实施双方最近提出的设立一个民族事务、人权和返回部的提议。

24. 权力下放进程不会在短期内完成。然而在进程初期，除其他外，需要通过试点项目实现一些重要目标。因此应该把这一进程分为若干阶段，在每个阶段结束时都有具体成果，以此表明科索沃阿族对于解决科索沃塞族所关切的问题的决心及国际社会的公信力。权力下放进程要取得成功，就必须使人们认为这一进程源自于科索沃，得到了科索沃塞族和科索沃阿族的支持，而且也源自于贝尔格莱德。

25. 各城镇在维持治安方面的参与和责任也应该参照这一方面加以考虑。应该避免由单一族裔来维持治安。然而由城镇维持治安是一个早已确立的概念，可以为建立塞族寻求的保证和信任做出宝贵贡献。

26. 有关权力下放的讨论还涉及到平行结构问题。考虑到科索沃阿族对这类结构的不满，应该要求他们做出更多承诺，为少数族裔提供足够服务，尤其是在医疗和教育方面，同时科索沃特派团还应准备在未能提供这类服务的情况下实施制裁。应在各级行政机构中设立少数族裔副部长职位和“关键利益”机制，这将给予少数族裔更多机会，有助于促使他们参加合法的临时自治机构，减少他们认为应有平行机构的需要。最后，一项广泛的权力下放政策中应该包括一些机制，以确保少数族裔的文化、语言、宗教和其他类似的权利在科索沃全境内得到保护。应该考虑成立一个在这些方面得到明确任务授权并拥有财政资源的议会。一些国家中有这类机制。当然，这无论如何不应意味着地域分割，而是将会促使少数族裔融入更广泛的科索沃框架。最后，这将有助于满足今天由平行机构处理的各种需要。

过渡时期的管理

27. 除了解决塞族关切问题等近期需要以外，国际社会还将面临来自于科索沃阿族的强大压力。在 10 月 23 日选举之前的竞选活动中，进一步移交职责和权力并最终实现独立将是科索沃阿族所有党派的竞选主题。选举之后将准备进行 2005 年年中标准审查。然而，科索沃阿族完全从另外一个角度看待这一日期：对他们而言，这不是一次标准审查，而是就科索沃的未来地位进行讨论的开端。

超越“先标准后地位”的范畴

28. 人们日益认识到，目前形式的“先标准后地位”方法是难以维持的，必须代之以一项更广泛的政策。根据这一政策，标准执行过程会以一种有序的方式，通过未来地位讨论，将科索沃带离从目前的境况，并加入到更广泛的区域和欧洲融合进程里。在科索沃目前的局势下，我们无法再回避大局，无法再把最困难的问题推迟到无限期的将来。维持今天的方法，将会加大我们的政策和我们所关注的社会的情绪之间的差距。

29. “先标准后地位”政策的部分目的是作为一种工具，用来对过渡时期进行管理，直到国际社会准备解决未来地位问题。科索沃阿族人和科索沃塞族人都认为，这些标准过于宏伟，不切合实际，在短期内无法实现，因此不相信国际社会“先标准后地位”态度的诚实性。国际社会公开重复着这些咒语，但并不真的相信它。

30. 于 2004 年 3 月通过的《科索沃标准的执行计划》为如何把科索沃变成一个更加现代、民主的社会的各项要求提供了有益的概览。然而，其详细程度和雄心突显出，把执行标准作为地位讨论的一个前提条件缺乏可信度。而且，实现执行

计划的各项目标将是一种长期努力。这种努力将超越地位问题，将进入到指导科索沃更接近欧洲标准并融入欧洲-大西洋结构的更久远进程之中。

31. 尽管如此，为了解决未来地位问题，科索沃必须在关键领域取得进展。一项以标准为基础的政策必须将重点放在反映出各项最迫切的需要的一套优先事项之上。为了促进短期进展，这些优先事项应该符合实际情况，是可以实现的、是人们看得见的，能促使当地取得具体成果并且在多数族裔和少数族裔之间营造出一种更好的气氛。3 月事件以后，初期重点必须明确放在人员返回和重建、权力下放/地方政府、以及直接支持这类优先事项的安全和各项标准之上。在我们帮助塞族人民返回家园以及塞族领导人返回政治进程的努力中，这些领域将至关重要。为少数族裔提供各种条件和政治机制，确保他们在科索沃过上有尊严的生活，将使我们能够有信心地进一步移交各种职责和让地方更能当家作主。一项以优先事项为基础的政策还将使我们能够向科索沃阿族领导人发出一个更加明确及令人信服的信息，让他们知道，为了向前发展，人们期望他们做出哪些努力。我们将在当地取得公信力，并且变得更加有效。

32. 如果我们不制定优先事项，那么我们很可能无法重新获得主动。我们在面对未来地位讨论时，可能会发现我们自己没有为确保开展这类讨论的基本条件而竭尽全力。

移交职权

33. 科索沃阿族领导人一致要求进一步向临时自治机构移交职权。事实上，这一进程已经走得很远了；在无保留职权的领域内，几乎所有职权都已移交。科索沃阿族政治领袖们现在以一种日益坚持的方式所争取的，就是向临时自治机构移交《临时自治宪法框架》第 8 章规定的保留权力。在遵守第 1244（1999）号决议和《宪法框架》第 8 章的规定的同时，应该进一步扩大临时自治机构的职权和责任。我们要求科索沃领导人和人民承担起创造一个稳定、多族裔社会的责任，但只有与对社会承担的更大程度自主权结合起来，这一要求才能取得成功。因此应该根据下列纲要制定一份计划：不属于主权固有属性的权力和职责如果还没有移交，可在保证正确执行的前提下逐步移交。对于不属于主权属性，但在某些情形下已经置于秘书长特别代表权限之下的权力和职责，可采用“分享权力和职责”的设想。对于明显属于主权属性的权力和职责，只要第 1244（1999）号决议还是科索沃的法律框架，这些权力和职责就应该是秘书长特别代表的独有权力，但在秘书长特别代表和临时自治机构之间应该建立一个有意义的磋商、合作和协调机制。

34. 换言之，科索沃特派团应该加快及扩大促使科索沃居民在保留领域内发挥行政和支持作用的进程，同时保留决策权。科索沃特派团的海关和科索沃警察部队就已经采用了这种方法。此外在“科索沃化”的可能性比较有限或者不存在的保留领域内，科索沃特派团应该着手与临时自治机构建立磋商机制。地方一级以这

种方式更多地参与保留领域，将使临时自治机构获得相关经验，而在未来地位讨论之后，科索沃特派团最终也将交出这些保留领域。

35. 尽管人们广泛认为所有非保留责任都已经移交给临时自治机构，但还是应该进一步审查经济、公共财产管理和其他部门进一步移交的可能性。除其他外，这还涉及到能源问题。应该成立一个单独的能源部。

36. 成立 7 月 14 日《联合声明》中所提议的民族事务、人权和返回部可以提高与族裔事务有关的问题的处理能力，其中可能包括与地方政府有关的事务，并表明所有各方对权力下放设想的承诺。这一提案应该得到欢迎和快速实施。

37. 在司法领域，把责任交由科索沃控制的过程正在进行。但对特别敏感的犯罪，如族裔间犯罪以及与有组织犯罪活动、极端主义和恐怖主义等有关的犯罪，仍将会作出某些例外。应该成立一个司法部负责这些领域，但上述例外。

38. 科索沃警察部队在职能上仍将是科索沃特派团而不是临时自治机构的一个部分。由于一个稳固的环境必须是在本土发展的，因此应该为具有当地性质的安全事项制定一个过渡战略，同时保留国际社会对敏感领域的监督。今天，在科索沃特派团对科索沃警察部队的控制方面严重缺乏统一性。科索沃警察部队的领导层总体而言素质较高，人员训练有素。应该设法帮助科索沃警察部队对日常行动中的各项活动实行更多控制。

制裁和干预

39. 移交《宪法框架》规定的权力和职责不会使秘书长特别代表卸去第 1244（1999）号决议规定的正确行使这类权力和职责的总体权限和责任。这一责任意味着他不仅必须有能力进行监测和监督，而且还必须有权力干预和制裁任何地方机构。因此，特别代表应该表明他有这样做的准备。科索沃特派团还必须有能力监督临时自治机构的各项活动。

40. 特别代表曾数次干预临时自治机构的立法进程。他曾拒绝颁布他认为违反第 1244（1999）号决议和《宪法框架》的法律，并宣布他认为超出议会职权范围的各项决议无效。特别代表还行使干预权，通过行政决定撤销城镇一级的一些决定。

41. 尽管如此，这类干预行动的总次数和范围仍然非常小，历任特别代表和历任波斯尼亚和黑塞哥维那高级代表的做法之间差别非常突出。科索沃塞族和科索沃阿族的领导人在我们的交谈中都曾提及驻科索沃所有秘书长特别代表采取的谨慎做法。他们曾经指出，在科索沃从未采用过更加强有力的政策，尽管科索沃处在一个人们预期会采取并尊重这样的政策的区域里。在进一步移交权限的同时，还应有使用各种制裁和干预手段的更好准备，以便撤销决定、否决政策及开除人员。应该紧急拟订一个可以采取的干预和制裁措施清单，其中包括财政制裁、撤销决定、否决政策及开除人员，为新任秘书长特别代表提供指导。

能力建设

42. 在移交更多权力、采取更加有力的干预政策的同时，还应制定更加宏伟、更加有系统的能力建设政策。总体评估结论认为，临时自治机构比较软弱，没有经验。除了更大自主权以外，还必须向临时自治机构提供相关知识和专门技能。为建设这类能力已经做出了许多努力，其中最明显的例子就是科索沃警察部队学校。这是一个有系统的、不断发展的项目，为科索沃提供了训练有素的多族裔警察部队。然而其他几个领域内仍然存在巨大差距。在这些领域内，一些行为者开展的能力建设努力断断续续，缺乏协调，并且持续时间较短。在这类情形下，影响必然有限。在与科索沃阿族领导人会谈期间，他们呼吁采取更加系统的方法，并呼吁确保参与此项工作的人员素质符合当地的需求。可以请欧洲安全与合作组织（欧安组织）查明需要进行能力建设的领域，并制定一份更加系统的行动计划，以满足现有的各项要求。

经济

43. 科索沃的经济发展前景黯淡。科索沃从来没有能够自我维持的经济，并且作为前南斯拉夫最贫穷的部分，一直接受大量补贴。目前 60%-70%的失业率和缺乏经济前景是造成人们普遍失望的一个主要原因。在一些地区，少数族裔人口的失业率达到了 90%。科索沃对国际援助和汇款的依赖不能维持多久了，它需要直接投资。

44. 私有化尽管被广泛认为是科索沃特派团经济政策的主要特点，但仍然只是经济发展的一个部分，而且绝不是包治百病的灵丹妙药。私有化在短期内不会产生积极变化，中期前景则要看投资者信心等其他一些因素。科索沃阿族的重要领导人完全认识到这一点。然而，私有化已经成为一个象征性问题和科索沃特派团未能履行承诺的一个标志。私有化进程应该毫不拖延地有效向前发展。

45. 解决未来地位问题的办法将改变经济前景，为更加全面的经济发展战略创造机会。然而在相当长一段时期内，投资、生产和就业前景仍将比较脆弱。在以欧洲层面为重点的同时，必须帮助科索沃和周边国家发展一个区域视角，以便推动增长。他们将会在他们自己的区域内寻找到许多最有希望的合作伙伴。因此，任何政治和经济战略还必须把促进区域合作、发展和贸易作为目标。确定科索沃的未来地位的进程绝不应导致该区域出现新的裂痕，而是必须成为刺激越境合作和贸易的一个机遇。在制定这样一个面向本区域和欧洲的经济战略过程中，欧洲联盟（欧盟）必须发挥首要作用。

四. 应对最终的挑战：未来地位

46. 科索沃境内对提出未来地位问题的压力将日益加大。这将迫使国际社会最迟于 2005 年中就地位谈判的时机展开讨论。时机问题必须至少从三个角度加以考

虑，即从(a) 科索沃内部、(b) 区域角度和(c) 国际社会的角度来看，什么是最佳的时机？

47. 从科索沃内部来看，等待的时间愈长，科索沃多数人口的挫折感就愈加强烈。经济情况将进一步恶化。对缺乏政治前景——明确未来——的感受，将远远强于今天。这还将影响到少数族裔的脆弱性。因此，在三月份事件之后，必须在回返、重建和权力下放方面作出表率。如果国际社会现在不能说服科索沃阿族竭力作出切实的努力，并按照塞族的要求作出保证，那么我们面对的就将是两个尴尬的选择：或者在未能为少数族裔创造更稳定条件的情况下被拖入地位问题的讨论，或者推迟进行未来地位的讨论，并使多数和少数族裔的紧张关系不断加剧。这两个选择，都不符合科索沃和国际社会的利益。

48. 从区域角度来看，问题的关键当然是前南斯拉夫的马其顿共和国及塞尔维亚和黑山。前南斯拉夫的马其顿共和国是否能够承受地位谈判的负担而不致出现内部动荡和紧张，这个问题始终难以解答。在与国际代表和该地区政治家的几次讨论中，他们的回答是，前南斯拉夫的马其顿共和国目前局势稳定，能够避免严重的外溢效应。然而，如果谈判延长导致科索沃境内出现高度紧张，前南斯拉夫的马其顿共和国的局势也可能随之紧张。在可预见的未来，这种情况很可能继续存在。

49. 塞尔维亚和黑山的情况显然更为复杂。议会选举可能于明年早些时候举行，如果在此之前讨论科索沃的未来地位，只能使政治极端分子得利。由于政府的权力下放计划在议会获得一致通过，这一主题在最近的总统竞选中并不引人注目。在议会选举之后，塞尔维亚和黑山的政治气候可能不会改变，将更容易地就科索沃未来地位展开讨论。但是，在可预见的未来，这种情况将继续存在。然而，贝尔格莱德的许多人士可能认识到，对科索沃的权威无法重新确立，并且就欧洲一体化而言，问题的解决将带来巨大的经济和政治利益。推迟未来地位的讨论，还将削弱贝尔格莱德在讨论中的立场。

50. 就区域而言，科索沃未来地位问题的解决将是一个积极发展。它将消除巴尔干余留的最重要问题，并对区域的政治和经济前景产生积极影响。应该铭记一些重要的考虑；谈判进程的延长可能产生外溢效应。并且，如果解决办法暗示着改变科索沃领土，或者按照族裔标准划界，那将在区域内产生危险的影响。

51. 就国际社会而言，未来地位的讨论应该在国际社会有能力制止和处理内外部挑战并能对此发挥影响的情况下进行。等待将削弱国际社会的力量，并将加重科索沃阿族的挫折感。

52. 总而言之，提出未来地位问题的好时机自然并不存在，理想的时机更不存在。我们始终认为，提出未来地位问题的时机并不成熟。但总的说来，较早提出似乎更为有利，也可能无法避免。必须谨慎地启动这一进程。

53. 在当地采取的任何实际步骤必须考虑到这一背景，也必须有助于促进地位谈判的有序进行。必须与国际社会中的其他主要对话者进行经常的讨论，以确保在实际目标和立场方面取得一致。最后，贝尔格莱德必须参加建立信任对话。贝尔格莱德和普里什蒂纳必须认识到，未来地位问题的有序解决，将会带来经济和政治利益。

54. 联合国应该从进程开始之初就与合作伙伴一起发挥积极作用，以确保按照联合国第 1244（1999）号决议规定的任务，在整个进程中始终牢记联合国的利益。因此，联合国应该着手进行准备。在开始的阶段，联合国应该确定思路，与主要国家谨慎接触，并确保提出联合国的观点。联合国还应与这些国家一起考虑现有的奖惩措施。这种措施不仅在地位讨论前后和讨论期间是必要的，也有助于促进稳定。在探索阶段之后，应该根据商定的前进方向着手进行更具体的准备，尔后根据安全理事会的决定开展未来地位谈判。

五. 国际社会的布局和参与

科索沃特派团的重组

55. 无庸置疑，1999 年以来科索沃特派团在困难的情况下作出了巨大和重要的贡献。特派团工作人员努力执行安全理事会的任务规定，值得赞扬。然而，随着时间的推移，特派团因缺乏长期计划和综合战略而付出了代价。因此，需要根据当前和今后的优先任务对特派团进行重组。

56. 科索沃特派团结构的设立，是为了联合相关组织，制定共同的目标，协同努力并避免重复工作。但是，支柱结构不但违反了初衷，反而因为缺乏能见度（又谨小慎微）而令人不满，致使其他参与者能够“藏在”联合国的背后，并在自己的责任领域没有制定它们自己的战略。目前，各方都期待着特派团进行重组并改变工作方法，以期在科索沃迅速建立起一个令人信服而充满活力的国际社会形象。今天，在当地族裔和主要国际行动者的眼里，科索沃特派团是一个既不能作出迅速反应、又无法为优先任务分配资源的官僚机构。各方围绕科索沃特派团结构进行的辩论，不但消耗了大量的精力，也使特派团无法关注实质性工作。

57. 为了重振特派团的工作，势必要改组科索沃特派团，联合其各个组成部门，并以更有组织的方式，集中执行重要的优先任务。也只有这样，科索沃特派团才能精简人员，提高人员的素质，并改进工作方法。但是，目前应集中精力解决紧迫的实质性问题。如果进行全面重组将适得其反，使内部讨论增加，混乱加剧。这还将牵制秘书长特别代表的精力，使其无法为特派团重新注入活力，集中关注优先领域。因此，重组工作应分两个阶段进行：第一阶段是精简人员和重新组合；第二阶段是为重新分工进行准备——这项工作势必涉及更多的部门。

着眼目前：重新组合和精简人员

58. 第一阶段的工作是重振特派团的活力，并避免在支柱部门、任务、工作和指挥系统方面出现长期混乱的局面。欧安组织和欧盟支柱部门是否应该维持或组成独立的实体，目前不宜讨论，但推迟的时间也不应过长。今年秋季，应该集中精力以一致的战略统率各个支柱部门更紧密协作。应该强调对相关的部门和人员进行整合，使科索沃特派团能够在重要的优先领域迅速采取行动。

59. 应该特别注意与族裔问题有关的问题。为此，应该把第二支柱部门的相关部分并入秘书长特别代表办公室下的族裔和返回问题办公室，或者把办公室并入第二支柱部门。后一方案的优势在于，能够在一个框架内集中所有相关资源，并由秘书长特别代表的高级副代表负责处理族裔工作。这将提高族裔工作的效率，族裔工作也将作为优先任务而更加突出。然而，在中央一级加强族裔工作的同时，应该向市镇一级重新分配资源。市镇一级资源不足，对科索沃特派团的工作产生了不利影响。

60. 第三支柱部门（欧安组织）和第四支柱部门（欧盟）将暂时保持不变，但可能略加调整，并继续成为科索沃特派团结构的一部分。欧盟支柱部门当家作主的情况应该明确。并且，欧盟应该努力建立一个精简而更统一的结构，对科索沃各领域的存在进行统筹，以此改善对当地的影响和与科索沃特派团的协调。新部的设立，将影响到几个支柱部门的结构和工作，并使缩编和减员成为可能。还应该就各区域组织今后承担的责任展开讨论，为筹备工作留出充足的时间。

61. 科索沃特派团不同部门之间的合作是当务之急。因此，精简工作必须解决内部，特别是支柱部门之间的协调与合作问题。政策的制订应该考虑到更广泛的共同因素，并在共同战略的基础上联合确定优先任务。虽然支柱部门定期举行会议，但彼此之间的联合战略和行动计划却十分薄弱，导致了平行行动，缺乏共同的方向感。科索沃特派团缺乏整体战略，支柱部门在制定优先任务方面各自为政，因此造成思路狭窄，不利于工作取得进展。当然，每个支柱部门都“来自”不同的机构，有着各自的作法和时限。但是，这些支柱部门在当地的战略优先任务、行动计划和实际行动必须加强协调。应该利用科索沃特派团所有部门的资源，设立高级别政策协调机制，使其成为有效的协调工具。并且，各方必须接受秘书长特别代表，并把其作为当地工作的掌舵者。

62. 在填补优先职能方面，应该慎重做好具有适当专门知识人员的征聘和分配工作。没有经验和不合格的人员，往往无法充分开展工作，也缺乏进取精神。特派团在进入“成熟期”后，常常忽视人员的征聘，因而无法应对正在变化和新的挑战。这种情况绝对不允许发生。

63. 作为更直接的重组工作的一部分，科索沃特派团应该加强与联合国其他机构的联系。这些机构包括联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处和联

合国人权事务高级专员办事处等。应该避免和纠正不受重视的想法。应该就后继安排与联合国系统进行讨论，以期在具有比较优势的领域开展工作。

放眼未来：重新分工

64. 第二个更全面的改组阶段将于 2005 年开始，一些国家和组织应参与进行周密的筹备。年中审查和未来地位谈判可能正在临近，国际社会必须为新的形势和新的任务做好准备。第 1244（1999）号决议的任务规定即将结束，联合国将逐步减少存在和工作，并最终择期向按照政治解决办法建立的新常设机构移交权力。余下的责任应该由各区域组织承担。为此，欧盟必须大大加强并扩大其存在。为适应新的政治现实，欧安组织和北约应对其存在进行调整。自然，支柱结构将因此不复存在。

65. 随着第 1244（1999）号决议任务规定的结束，普里什蒂纳很可能对科索沃行使管理，并由欧盟发挥国际主导作用。应该鼓励在普里什蒂纳设立高级代表办事处。有鉴于此，欧盟应该立即着手拟订科索沃战略。在政治上，欧盟将对普里什蒂纳和贝尔格莱德发挥最大的影响。欧盟应该利用其影响，确保科索沃阿族切实尊重并促进少数族裔的存在、参与和身份；应该制订经济发展战略给民众带来希望；应该为未来地位谈判和谈判以后时期制定奖惩措施。制定奖惩措施的重要性也同样适用于贝尔格莱德。

66. 欧安组织应该继续加强能力建设工作，最好是与欧洲理事会和其他有关组织一起进行。在警察和司法领域，仍将需要国际社会的作用，主要是监测作用。欧盟和欧安组织在这些领域都有经验，应该为这些活动承担责任。为在 2005 年进行移交，应该开始讨论联合国移交警察工作的问题。

67. 为确保环境的安全，驻科部队必须保持必要的存在。各方普遍认为，北约可能在 10 月选举之后进行重组并减少人员。但是，今后最困难的时期不是选举时期，也不是新政府组成时期，而是提出未来地位谈判问题、动荡风险最大的时期。因此，北约必须维持足够的部队，以制止并处理届时可能出现的暴力。过早地减少人员，将增加暴力的风险，并使有序的进程受到严重的威胁。

更广泛的国际社会

68. 最后，随着科索沃问题即将进入关键阶段和尾声，安全理事会和联络小组必须提供坚决而持久不变的支助。联络小组必须保持目前的工作重点，以便为当地的工作提供支助。没有联络小组的参与，就无法使政治人物信守承诺，也不可能把进程有序而稳步地推向前进。

69. 因此，在科索沃开展工作的所有国际行动者必须加强对话，以期确保新战略的拟订、商定和实施。这将需要高级别给予关注，也需要投入专门的资源。没有更广泛的国际社会的大力而一致的支持，科索沃特派团就无法调动必要的力量、

信誉和资源，来履行其责任。国际社会的每个组成部分，都将发挥重大作用。照顾个别利益的代价是巨大的，解体的代价则更为昂贵。因此，为确保国际社会目标一致并得到所需的力量，迫切需要协调一致地进行参与。为此，应该建立机制，保证主要国家和组织的所有利益有关者定期进行高级别接触。

时机

70. 至于时机，可以设想以下的初步纲要：2005 年中的全面审查已经基本确定。为了保持压力，衡量优先标准方面的进展，并对今后的工作作出调整，在 2005 年中的全面审查之前，秘书长特别代表可按照新的战略进行三次中期审查。第一次可安排在新的秘书长特别代表上任之后（远在选举之前）尽快举行，使特别代表能够一开始就对进程发挥直接影响。第二次于 2005 年 1 月进行，对新政府的工作进行审查；第三次于 2005 年 4 月进行，对局势进行评估，并推动 2005 年中审查之前所需的进一步进展。对于这项进程，联络小组的全面参与和支持是至关重要的。秘书长特别代表将就审查结果向秘书长提出报告，而秘书长再将其评估提交安全理事会审议。与此同时，今年秋季联合国将就涉及新综合战略的政治问题进行谨慎的高级别讨论。到 2005 年中，国际社会更深层次的改组计划将做好实施的准备。如果未来地位谈判于 2005 年下半年开始，那么联合国的目标就应该是移交责任并结束本特派团的工作。

2004 年 7 月 15 日于布鲁塞尔

政治评估的工作范围

组成。　小组组长凯・艾德大使（挪威）；维持和平行动部南内特・艾哈迈德；政治事务部奥列克桑德尔・松川；法律事务厅达夫纳・施拉格和联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）彼得・伊万佐夫。

目的。　2004 年 4 月 30 日秘书长关于科索沃特派团的报告（S/2004/348）指出，根据第 1244（1999）号决议将对所有行动者的政策和作法进行政治审查，作为评估 2004 年 3 月发生的暴力事件的影响的组成部分，并提出关于前进的途径的建议。

范围。　鉴于根据第 1244（1999）号决议联合国在科索沃的责任包括：建立一个临时行政当局，开展政治进程以期确定科索沃未来的地位和实施最终政治解决，小组将审查：

- 科索沃和贝尔格莱德的整个政治环境
- 所有行动者当前的政策和做法，包括最近的行动
- 参与政治进程的关键行动者之间的关系和角色
- 执行现在的战略所产生的影响
- 关于科索沃政治进程的其他相关问题

科索沃特派团和联合国贝尔格莱德办事处将对小组提供所有的有关资料和记录，以及全面而及时地接触到有关人员并提供后勤支助。

时间范围时限。　小组在出发到科索沃、贝尔格莱德、布鲁塞尔、维也纳和有必要的其他国家首都之前，将首先会见总部的有关官员。将斟酌情况与会员国和区域组织进行协商，小组将尽可能在 6 月底之前完成旅行和报告草稿。

调查结果、建议和提出报告。　根据第 1244（1999）号决议，小组将拟定一份全面报告，分析当前的政策和做法，包括政治进程和临时行政当局的整个情况。小组的调查报告和建议在与维持和平行动部、政治事务部、法律事务厅和科索沃特派团协商之后，将提交给秘书长。

2004 年 6 月 9 日

附件二

科索沃前进的途径

秘书长的建议

1. 我在给安全理事会提出的关于联合国科索沃行政当局特派团（科索沃特派团）的报告（S/2004/613）中指出，在 3 月份的事件之后，我请求按照安全理事会第 1244（1999）号决议对科索沃（塞尔维亚和黑山）所有行动者的政策和作法进行一次全面的审查，并且提出备选办法和建议，作为进一步思考前进途径的依据。我请挪威的凯·艾德大使进行这项审查，他提出了他的评估和建议供我参考（见附件一附文）。在他的卓越报告中，他概述了全面综合战略，作为我们从现在走向确定科索沃未来地位的进程的依据。8 月 6 日我将这份报告转交给安全理事会主席，请他提请安理会的成员注意到这份报告。我还指出，我正在考虑报告中所载的各项建议，在适当的时候经过适当协商，包括与我的科索沃问题特别代表瑟伦·耶森-彼得森协商之后，将这些建议以及我的建议提交给安理会。

2. 在 9 月 20 日举行了与关键会员国——联络小组和安全理事会的其他欧盟成员——以及我们驻科索沃的合作伙伴组织欧洲联盟，欧洲安全与合作组织（欧安组织）和北大西洋公约组织（北约组织）举行了磋商。我们认为，这些具有建设性的会议，就从现在到 2005 年中期推动科索沃前进的综合战略，以及拟订科索沃未来地位的进程，达成了全面谅解并取得了支持。就必须侧重经济和安全，必须与贝尔格莱德接触并且使科索沃塞族人参与这个进程以及标准程序的重要性，达成了广泛的协议。就不完全侧重科索沃的次区域做法，也获得了广泛的支持。我的特别代表也与当地的各方进行了协商。

3. 我要强调，科索沃的所有程序必须维持在安全理事会第 1244（1999）号决议的范围内。为了超越当局的局势，我们认为必须制订一项全面综合战略，让我们根据安全理事会的决定，来推动确定科索沃未来地位的进程。届时国际社会将必须做好准备，联合国将与关键的会员国和合作伙伴组织进行协调主导筹备工作。

4. 这种综合战略包括若干主要组成部分：加强当前的努力，处理 3 月暴力事件的根源和后果，改善各个层次的对话；与贝尔格莱德展开更全面的对话；调整标准政策；移交给临时自治机构更大的权限；加强临时机构的问责制；必要时加强科索沃特派团的监督和干预；加强临时机构的能力建设；以短期和长期措施实施更坚强的经济发展政策；调整和精简科索沃特派团。我的特别代表已经采取重大的主动行动，同时推动综合战略。

5. 在发展八项标准方面取得进展仍然是我们的政策基础，必须在综合战略的全面框架范围内以机动灵活和按照优先顺序的方法来执行这个进程以便为推动政治进程提供动力和方向。临时机构在满足各项标准方面必须取得实质性的进展，

以便前进。我必须强调所有的标准都是非常重要的。订正的政策重点不是削减八个标准之中任何一个标准的重要性，而是侧重优先领域。我们应该铭记，每个标准都有它本身的价值。达成各项标准不仅将导致科索沃社会在素质上的变化，而且还将给科索沃提供它在欧洲的政治前景。科索沃特派团将通过与临时机构和联系小组的当地代表进行讨论，提供季度技术评估，主导审查在执行各项标准方面所取得的进展。这些技术评估提供了我提交给安全理事会的报告中所载的政策评估的基础，这些评估侧重每一个标准之中必须采取的优先行动，这些行动能够：促进有秩序地讨论未来地位，协助确保最后政治解决的可持续性，促进区域和欧洲一体化努力，以及确保对安全非常重要的措施和包容科索沃的所有族裔。可能在 2005 年中期进行一项全面审查，安全理事会将根据这项审查确定是否展开政治进程，导致确定科索沃未来的地位。

6. 综合战略的另一个标准就是将更多的职权移交给临时机构。这些职权并不是从主权延伸过来的。我们还要考虑到为执行国际民事存在任务规定的关键重要领域所保留的权力和责任。在这方面，我要指出，根据第 1244（1999）号决议我的特别代表被赋予完全的权力和责任，负责执行国际民事存在的所有职责。这个最终权力不能够下放或移交。科索沃特派团已经就它现在负责管理的各项职权进行了全面审查，并且已经确认若干不侵犯主权的职权可以移交给临时机构。科索沃特派团也查明了临时机构在若干保留的领域可以进一步参与的作业。

7. 这项移交政策与临时机构必须加强问责和更为负责密切相关，临时机构必须确保对所有的族裔提供必要的服务。临时机构的代表尤其是多数族裔的政治领袖必须负责显示他们将为了科索沃所有人民的福祉来执行他们的权力并履行他们的责任。这就需要所有的族裔积极而且有所作为地参与临时机构。为了推动这项进程，有必要增强临时机构的能力。因此，有必要制订一项更连贯一致以及更具有雄心壮志的能力建设政策，科索沃特派团在这方面已经开始采取行动。

8. 此外，上述移交政策需要临时机构负起更大的责任，否则无法顺利运作，而且科索沃特派团也必须执行更强有力的监督、干预和制裁政策。这就需要在临时机构接受进一步职权移交的同时，科索沃特派团也必须增强监督的程度，在这方面，临时机构必须与科索沃特派团合作。此外，科索沃特派团正在建立进行监督和纠正了更有效的机制，确保第 1244（1999）号决议获得充分执行，宪法框架和适用的法律获得遵守。

9. 地方政府的改革取得进展是至关重要的。必须采取积极的步骤，确保就前进的道路取得共识，并且开始落实。根据安理会的要求，我将在适当时候就可能的新机构安排提出建议，以期通过将核心的非保留责任下放给科索沃的地方当局和各个族裔，来使得地方政府更有效力。

10. 我们也不能不注意到，尽管取得了一些进展，但是在回应 3 月份发生的暴力事件方面，仍然要做很多的工作。确保采取持续的行动来处理 3 月事件的后果和

根源是非常重要的，必须创建机构来回应这些需求，并且确保科索沃的领导人和人民积极参与建立一个多族裔的社会。在各项标准的范围内特别重视采取针对造成这项暴力事件的根源的优先行动，将有助于确保暴力事件的后果获得处理。目前通过临时自治机构、科索沃特派团在驻科索沃部队（驻科部队）的支持下采取行动所进行的各项努力，其目的在于确保起诉必须为暴力事件负责的那些人，改善安全情况，重建被摧毁的住房以及宗教场所，这些努力必须获得加强。此外，还必须创造必要的条件，使最近流离失所的那些人以及已经流离失所多年的那些人能够安全并且可持续返回。科索沃特派团将与地方合作伙伴共同努力，继续改善安全情况和行动自由，这是加速流离失所者返回科索沃的关键因素。

11. 安全是科索沃所有其他活动的基础，但是，振兴经济仍然是最主要的问题。经济发展不仅应该改善一般的社会和经济条件，而且还要改善社会安全和稳定形势。有效的短期措施必须补充中期和长期经济战略。我吁请欧洲联盟紧急制订和执行经济发展战略，确保科索沃的经济发展具有区域前景。

12. 多渠道的对话是非常必要的。科索沃各族裔之间以及贝尔格莱德和普里什蒂纳尔之间必须加紧对话，此外，正在展开与贝尔格莱德更紧密和全面的对话，来照顾贝尔格莱德的合法利益和关注。再者，如果要实现欧洲的标准也必须加强科索沃参与区域对话和倡议。

13. 与此同时，科索沃特派团正在目前的支柱结构范围内进行精简和调整，以期确保更集中努力侧重关键的挑战和优先事项。这可能涉及我们科索沃特派团的合作伙伴——欧洲联盟和欧安组织——在科索沃特派团的各个领域承担更多的职权（包括财政承诺），并且加强他们的全面承诺。根据 2005 年安全理事会可能作出的决定及其优先事项，整个国际存在在 2005 年可能进行更全面的改组。此外，我吁请北约组织维持驻科部队的存在，这是执行第 1244（1999）号决议规定的北约组织的责任，特别是确保建立安全环境的必要条件，包括在推动未来地位进程及实施最终政治解决期间，提供充分的兵力。

14. 最后，我要强调，更广泛的国际社会，尤其是关键的会员国，如安全理事会的成员和联系小组的成员统一和协调的支持，对于我们的共同努力的成功是至关重要的。科索沃特派团和我们的关键国际合作伙伴，在执行综合战略方面可以发挥核心作用，但是，来自所有族裔的科索沃人民以及他们在临时机构的代表和政治领袖必须在他们的领域尽责努力推动综合战略所提出的各项目标，并且确保取得进展。必须在所有这些方面取得进展，以期任何的未来地位进程能够获得成功及持续下去，并且只有取得充分的进展，才有可能考虑逐步推动科索沃未来地位的谈判。